

# Reformas institucionales en Canadá: ¿hacia una gobernanza urbana de geometría variable?

Anne Latendresse\*

## 1. Introducción

El Canadá urbano de este nuevo siglo, y en particular el de las grandes metrópolis, no es ya el que se desarrolló durante el período fordista. Como evoca el título de un libro publicado por Trudi BUNTING y Pierre FILION, las ciudades canadienses del siglo XXI han comenzado un proceso de transición que se inscribe en un contexto caracterizado por la mundialización económica y cultural (BUNTING y FILION, 2000). Un buen número de investigadores hace hincapié en la dimensión económica para describir y comprender estas transformaciones recientes (COFFEY, 1999). Es necesario constatar que los fenómenos de metropolización y de mundialización económica y cultural, que constituyen, como subraya JOUVE (2001), las dos caras de una misma moneda, se refieren directamente a la dimensión política.

Relativamente reciente, la cuestión de la gobernanza urbana y, en particular, la de la gobernanza metropolitana se ha impuesto en la literatura sobre los estudios urbanos. Aunque la noción de gobernanza sea polisémica, algún consenso se extrae de un cierto número de estudios que lo tratan. Subrayamos tres de ellos:

1. La gobernanza implica una reestructuración del Estado que responde a una crisis de la gobernabilidad entendida aquí como «la incapacidad de los gobiernos para responder a los problemas que les son expuestos y a ajustarse a las nuevas formas de organización social, económica y política que hayan sido diagnosticadas» (BORRAZ y LE GALÈS, 2001).

2. Desde el punto de vista paradigmático, el paso del «gobierno» a la «gobernanza» postula la trivialización del Estado que se convierte en un actor entre otros y la irrupción de nuevos actores del sector privado y de la sociedad civil (JOUVE, 2001; LEFÈVRE y JOUVE, 2001; BORRAZ y LE GALÈS, 2001).
3. En consecuencia, aconseja una reconfiguración de las relaciones entre el Estado y estos últimos. La gobernanza significa desde ese momento una redefinición de la acción pública como resultado de la emergencia de nuevas modalidades de relaciones (mediación, negociación, cooperación, etc.) en el nivel de la ciudad (BORRAZ y LE GALÈS, 2001; LE GALÈS, 1995; JOUVE, 2001) o en el nivel metropolitano.

Este discurso científico sobre la gobernanza está construido principalmente a partir de los trabajos de investigadores que han observado estas transformaciones en el contexto europeo.

### ¿Cómo es en Canadá?

Caracterizar la gobernanza canadiense comporta algunos riesgos, porque las configuraciones institucionales y las dinámicas socio-económicas y territoriales varían de una provincia a otra, incluso de una metrópoli a otra. Porque, precisémoslo de entrada, y ésta es una de las especificidades del sistema canadiense, los asuntos municipales dependen de la responsabilidad legislativa y financiera de las provincias, lo que hace difícil un examen completo del sistema municipal canadiense. No obstante, permite plantear la hipótesis de que, en el contexto de mundiali-

zación económica y cultural, algunas grandes tendencias pueden atravesar al conjunto del escenario urbano canadiense.

Durante mucho tiempo, el sistema político canadiense se ha mantenido sin sufrir trastornos importantes. Ahora bien, desde hace aproximadamente un decenio, asistimos a un replanteamiento de los valores, y en cierta medida de algunos grandes principios constitutivos del sistema político canadiense. En efecto, por todas partes, el rol del Estado y su capacidad para hacer frente a los déficit asociados a la modernidad avanzada y para responder a las demandas de los ciudadanos y las ciudadanas se nos presentan cada vez más cuestionados. De hecho, según algunos, asistimos a una crisis de gobernabilidad que se manifiesta de diferentes formas.

Ahora bien, la respuesta del Estado canadiense y de su élite se puede resumir de la forma siguiente: 1) la adopción de una estrategia de fortalecimiento de su integración económica mundial mediante la adopción del acuerdo de libre-comercio con Estados Unidos y México (ALENA) y su participación activa en el proceso de negociación encabezando una zona de libre-comercio de las Américas (ZLEA); 2) la adopción de políticas de reducción de la deuda, y en consecuencia la adopción de medidas de reducción de los gastos públicos en todos los niveles gubernamentales; 3) un redespliegue del Estado que implica su desenganche de algunos sectores y programas; 4) una transferencia de algunas tareas y responsabilidades del Estado hacia otros niveles gubernamentales, incluso a otros tipos de actores; 5) una tendencia progresiva hacia la privatización de ciertos ámbitos.

Por otro lado, estas transformaciones se desarrollan en un contexto marcado por las tensiones crecientes entre el gobierno federal y las provincias, que reclaman de éste más transferencias fiscales y competencias. De hecho, se observa incluso un cierto deseo de autonomía de las provincias ricas que, sin decirlo abiertamente, cuestionan el sistema de reparto. Tradicionalmente, el sistema canadiense se ha caracterizado por la equidad en la distribución de riqueza entre provincias.

Es, pues, en un contexto de reestructuración del Estado y de reducción de los gastos públicos cómo la mayoría de las provincias canadienses han comenzado, desde hace aproximadamente un decenio, a instaurar las reformas institucionales enfocadas a redefinir la gestión y la planificación de los asuntos urbanos en los niveles metropolitano y local. Desde 1996, al menos seis provincias de las diez con las que cuenta Canadá han iniciado los pasos para llevar a cabo las reorganizaciones territoriales y administrativas; son Nueva Escocia, Nueva Brunswick, Québec, Ontario, Alberta y Columbia Británica. Aunque las reformas institucionales varían en su forma y en su contenido según las provincias, persiguen «objetivos de eficacia, de racionalidad administrativa, de economías de escala, de atenuación de las desigualdades fiscales, de lucha contra el despliegue urbano incon-

trolado y de competitividad, tanto a nivel continental como mundial» (BRUNEAULT y COLLIN, 2001).

Considerando que estas reformas redefiniesen sobre todo el rol del Estado y el de los otros tipos de actores, es legítimo preguntarse cuáles son las formas que adoptarán las nuevas configuraciones relacionales entre los gobiernos provinciales y locales, entre el Estado y los otros grupos de actores: pero ¿qué roles conceden las provincias a los municipios y a las aglomeraciones urbanas en el marco de estas reformas? ¿Se inscriben en la tendencia observada en numerosos países de la OCDE que favorece una descentralización hacia los gobiernos locales y que concede a estos últimos una mayor autonomía? ¿Estas reformas reúnen las condiciones necesarias para la emergencia de nuevas formas de gobernanza urbana? Teniendo en cuenta las transformaciones a la vez económicas, demográficas y culturales que afectan a las grandes metrópolis canadienses y los desafíos a los que están enfrentadas, ¿en qué medida estas reformas representan un beneficio en términos de forma de gestión y planificación?

En este artículo, intentaremos identificar las principales posturas ligadas a la gobernanza urbana y, en particular, a la gobernanza metropolitana en Canadá. Primero, trazaremos a grandes rasgos una breve descripción de la evolución urbana en Canadá, resaltando las características de la transición de las grandes aglomeraciones metropolitanas. Segundo, procederemos a un examen de la estructura del sistema municipal canadiense y de las relaciones institucionales que unen a los gobiernos locales con las provincias y con el gobierno federal. Tercero, sin lanzarnos en una gestión prospectiva, pondremos de relieve las principales tendencias de la gobernanza urbana canadiense en los niveles local y metropolitano comprometidos con las reformas municipales concentrándonos en dos casos, los de Ontario y Québec. Por último, intentaremos ver si el comienzo de este nuevo siglo indica en Canadá la emergencia de una gobernanza urbana y, en particular, de una gobernanza metropolitana en la medida en que responda a los retos y desafíos impuestos por los cambios urbanos.

Inspirándonos en el enfoque neo-institucionalista (HALL y TAYLOR, 1997), planteamos como hipótesis que las reformas institucionales adoptadas o en marcha en las diferentes provincias de Canadá, incluso en las aglomeraciones metropolitanas, favorecerían la emergencia de nuevas configuraciones institucionales que rompieran con las heredadas del pasado, y engendrarán nuevos tipos de gobernanza urbana de geometría variable. Esta hipótesis se apoya en las declaraciones de BOISVERT y HAMEL (1998), que consideran que lo importante es analizar las innovaciones y soluciones institucionales desde el punto de vista del conflicto y del compromiso. «Las posturas institucionales, dicen, no constituyen únicamente un reflejo de las relaciones de fuerza anteriores. Constituyen antes que nada un te-

reno propicio a la construcción de un espacio público esencial para el dinamismo de la sociedad civil y la democracia local. Es decir, las posturas institucionales no son únicamente el reflejo de contradicciones socioeconómicas o sociopolíticas, convirtiéndose en una ocasión para revisar el equilibrio de las fuerzas presentes» (BOISVERT y HAMEL, 1998).

## 2. Metamorfosis metropolitanas

Es importante recordar que el debate sobre la gobernanza se inscribe en un contexto caracterizado por la mundialización económica y cultural. La mundialización económica, como han demostrado numerosos investigadores, está ligada sobre todo a la llegada de las tecnologías de la información y de la comunicación, que han permitido no sólo una transformación de las actividades y modos de producción, sino también una reorganización de la división del trabajo. Flexibilidad, descentralización, desubicación de las actividades de producción y funcionamiento en red son desde ahora parte del vocabulario de la geografía económica que hacen hincapié en la integración de las metrópolis en una economía mundial y su pertenencia a las redes globales. La mundialización implicará una reestructuración espacial a nivel mundial (DOLFUS, 2001) en la cual las grandes metrópolis se convierten en los puntos nodales de esta economía de archipiélago mencionada por Pierre VELTZ (1996). La metropolización no consiste en un proceso similar a la urbanización de los períodos precedentes (LÉVY, 1999: 17). De hecho, como señala LÉVY, las grandes metrópolis de este período de extensión del capitalismo mundial se parecen cada vez menos a las del período industrial.

En Canadá desde los años 70 los investigadores observan las mayores transformaciones de las grandes aglomeraciones urbanas: reestructuraciones económicas, terciarización de la economía urbana de las grandes aglomeraciones urbanas, transformación de la estructura de empleo y de la mano de obra (BOURNE, 2000; COFFEY, 1999). Las metrópolis, que habían conocido un desarrollo económico y una expansión importante durante el período fordista, entrarían de lleno en un período de post-fordismo que «se define por el aumento de la importancia de los servicios en detrimento del sector manufacturero, una diversificación de los gustos y los valores, una sustitución parcial de la producción masiva por formas diferentes y flexibles, y una seria desaceleración económica» (FILION, 1999: 66). En este período, algunas grandes ciudades estarían afectadas por los efectos de la desindustrialización, de la reubicación de empresas y la desubicación de una

parte de las actividades de producción hacia otras ciudades, incluso otras regiones u otros países. Por otro lado, si bien es verdad que la terciarización de la economía urbana y la emergencia de la nueva economía han creado nuevos empleos, estos últimos no sustituyen a los empleos perdidos que están siendo ocupados por una mano de obra poco escolarizada y menos formada. Las tasas de paro en el medio urbano han aumentado. Numerosos trabajadores se han encontrado de pronto sin trabajo. Aunque la terciarización de la economía sea creadora de empleo, ha tenido como consecuencia el crecimiento de las diferencias entre la población de rentas altas y bajas. De hecho, lo mismo que el régimen fordista adoptó algunas formas urbanas concretas, el post-fordismo también se sitúa en el espacio urbano. Las reestructuraciones económicas no han tardado en producir un proceso de dualización socio-espacial en el nivel metropolitano, que se traduce, en su territorio, en un importante fenómeno de exclusión socioeconómica (MORIN, 1995). Se observa, pues, la emergencia de nuevas formas de pobreza urbana y la marginalización socioeconómica de algunos grupos sociales como los antiguos obreros del sector industrial, los jóvenes no escolarizados o insuficientemente formados, los inmigrantes, etc. En las grandes ciudades canadienses como Toronto, Montreal y Vancouver, por ejemplo, se asiste a un proceso de dualización socio-espacial que amplía las tensiones entre el centro de las ciudades y los municipios de la periferia.

En estas tres metrópolis, el crecimiento demográfico en los centros de las ciudades ha disminuido en beneficio de los barrios de la periferia. Sin ser comparable a la situación que existe en algunas ciudades de los Estados Unidos, el efecto calificado de «agujero de buñuelo» está llegando a ser una preocupación importante. Por otro lado, en el centro de estas grandes aglomeraciones metropolitanas se encuentra una gran concentración de viviendas precarias (viviendas de una sola persona, viviendas de rentas bajas, población emigrante, familias monoparentales donde el cabeza de familia es una mujer), con una renta media muy baja. Aunque el fenómeno no es para nada comparable con la situación que existe en algunas ciudades de Estados Unidos, estas transformaciones han hecho replantearse rápidamente la capacidad de los modelos de gestión y de planificación y las estructuras institucionales existentes en los niveles local y metropolitano. Algunos autores mencionan la crisis de la gobernabilidad. Pero otros problemas son también importantes: pensemos en las cuestiones fiscales y de reparto de los recursos entre el centro de las ciudades y los municipios que las rodean, en la dispersión urbana, en la eficacia de la gestión de los servicios, equipamientos e infraestructuras, y en los problemas medioambientales (BOURNE, 2000) que, combinados, han impuesto la necesidad de plantearse los modelos de gestión y de planificación urbana.

### 3. ¿Es un obstáculo para la gobernanza urbana la complejidad de las relaciones intergubernamentales en Canadá?

#### 3.1. El gobierno federal

Como se ha mencionado anteriormente, es difícil señalar las características de la gobernanza urbana en las grandes ciudades canadienses porque las configuraciones institucionales varían de una provincia a otra, incluso de una ciudad a otra, y porque el número de actores implicados es grande. En Canadá los tres principales niveles de gobierno, sea el federal, provincial o local, están implicados en los asuntos urbanos tanto en el nivel local como en el de la metrópoli o en el de la ciudad-región. Y en cada uno de ellos hay que contar con varios actores diferentes que intervienen de forma directa o indirecta en los asuntos municipales. Por ejemplo, en el nivel provincial, muchos ministerios intervienen en los asuntos urbanos, paralelamente al ministerio de los Asuntos Municipales, por la vía de sus *dossiers* respectivos. En el nivel metropolitano o de gran región, se encuentran también un buen número de actores, sobre todo los que en inglés se llaman los *abc* (*agencies, boards and commissions*), sin contar los comités especiales dotados de mandato en un solo ámbito (ANDREW, 1995).

En el plano constitucional y jurídico, el sistema político y administrativo federal canadiense implica un reparto de los poderes y de las competencias entre el gobierno federal (o central) y los gobiernos provinciales. Por su parte, el gobierno federal, aunque interviene en los asuntos municipales, no tiene ninguna autoridad legislativa directa sobre los municipios. Sin embargo, a pesar de la supresión de su ministerio de Asuntos Municipales (creado en 1971 y suprimido en 1979), sigue siendo un actor institucional importante en lo referente a la calidad de la vida urbana (FRISKEN, 1994; ANDREW, 1995; ROTHBLATT, 1993; SANCTON, 2000). Por medio de sus políticas en materia de imposición y transferencias gubernamentales, el nivel federal posee la capacidad de determinar en gran parte la capacidad de los gobiernos provinciales para responder a las demandas de los municipios en términos de financiación de servicios urbanos adicionales (SANCTON, 2002: 426-427). Por otro lado, sigue siendo el

mayor propietario de bienes inmuebles urbanos de Canadá y es responsable de las infraestructuras portuarias, aeroportuarias y de la red de carreteras canadiense. Durante mucho tiempo intervino en el sector de la vivienda, principalmente por medio de la Sociedad Canadiense de Hipoteca y Vivienda. Además, administra algunos programas sociales como el seguro del paro y toma todas las decisiones en materia de inmigración (HUTTONS, 1998). En consecuencia, aunque no interviene directamente en los asuntos municipales, sus intervenciones son importantes para la estructuración y desarrollo de las ciudades y, en especial, de las grandes aglomeraciones metropolitanas.

Durante el último decenio, el gobierno federal, cuya agenda política tenía como objetivo principal la reducción del déficit público, se ha comprometido a la suspensión de algunos programas. Subrayamos principalmente la suspensión de las políticas tradicionales de desarrollo regional y de las políticas de desarrollo social, como la adjudicación de la vivienda social (FRISKEN, 1994; HUTTONS, 1998). Esta liberación contribuye a confinar una gran parte de la carga financiera a las provincias que, a su vez, tienen también la preocupación de reducir su deuda y sus gastos, tendiendo a «devolver la pelota» a los municipios. Éste es el efecto dominó mencionado por HUTTONS (1998). Señalamos, a título de ejemplo, la decisión del gobierno de Harris en Ontario de transferir la vivienda social a los municipios (HUTTONS, 1998: 17).

El gobierno federal, aunque es discreto y relativamente poco estudiado por los investigadores, sigue siendo un actor importante en la escena urbana canadiense. Importa por tanto integrar en un análisis sobre la gobernanza urbana en Canadá las relaciones de tensión y de competencia entre cada uno de estos niveles gubernamentales, que influyen a menudo en el éxito de los resultados en materia de acción pública. Los municipios canadienses han captado bien este contexto relacional que caracteriza al sistema político canadiense, y aunque dependen directamente de las provincias, las grandes metrópolis canadienses mantienen relaciones directas con el gobierno federal. Por ejemplo, el alcalde de la nueva ciudad de Montreal en una estrategia para renegociar la financiación del municipio se dirige tanto al gobierno federal como al gobierno de Québec, a quienes considera sus interlocutores para establecer un pacto financiero.

#### 3.2. ¿Hacia unas nuevas relaciones entre las provincias y los gobiernos locales?

Como he mencionado anteriormente, una de las particularidades del sistema municipal canadiense viene del hecho de que los municipios son emanación de las provincias. En efecto, el origen de los consejos municipales se remonta a la Ley de América del Norte Británica, ley constitutiva de la Federación cana-

diense en 1867, que concedió a cada provincia el poder exclusivo en relación con las instituciones municipales. «*El gobierno municipal canadiense moderno es, por tanto, una corporación creada por cada provincia con fines de gobierno local. Las únicas tareas que un gobierno municipal puede realizar y los únicos poderes que puede ejercer son los mencionados explícitamente en su acta o carta fundacional*» (ENGIN, 1995: 53).

Como ha descrito bien SANCTON, por lo tanto: «*Debido a que los municipios deben su existencia a las provincias, mientras que los gobiernos federal y provinciales deben la suya a la Constitución, el nivel municipal de gobierno en Canadá se encuentra, en términos legales, en una instancia inferior*» (HOEHN, 1996 citado por SANCTON, 2000: 426).

Históricamente, esta configuración institucional contribuyó a establecer, entre los gobiernos provinciales y locales, relaciones calificadas por DUPRÉ de «hiperfragmentadas y casi subordinadas» (citado por ANDREW, 1995). Al principio, el sistema municipal apareció en Ontario (entonces el Alto Canadá) a fin de poder invertir en las infraestructuras sin aumentar la carga de la deuda de la provincia (ANDREW, 1995). Luego, este sistema de relación provincial-municipal habría sido adoptado por las otras provincias y ratificado por la Confederación. ¿Cómo es hoy? ¿Esta relación de subordinación se ha mantenido con el tiempo? ¿O se observa una redefinición de la configuración relacional entre estos niveles gubernamentales que concede una mayor autonomía a los municipios y que, por ello, favorecería la creación de nuevas formas de gobernanza urbana?

Ha sido sólo muy recientemente cuando los gobiernos provinciales han optado, en el marco de las reformas aprobadas o en curso, por una redefinición en profundidad de sus relaciones con los gobiernos locales. Hasta ahora, pocas competencias y prerrogativas han sido cedidas por las provincias a los gobiernos locales y, si lo han sido, los recursos financieros correspondientes raramente les han acompañado. Sin embargo, algunas provincias como Ontario y la Columbia Británica han decidido recientemente revisar la naturaleza de las relaciones que les unen a los municipios. En el caso de estas dos provincias, los gobiernos provinciales han decidido conceder una mayor autonomía a los gobiernos locales, con excepción sin embargo de las metrópolis.

En Ontario, el gobierno conservador, que llegó al poder en 1994 dirigido por Mike Harris, ha impuesto la reforma de los gobiernos locales más importante en todo el último siglo. En su plataforma electoral titulada «la Revolución del sentido común», el gobierno de Ontario anunció ya su voluntad de «racionalizar los niveles regional y municipal de gobierno a fin de evitar los conflictos y los desdoblamientos actuales» (SANCTON, 2000: 116). En un documento titulado «*La Guía de la Reestructuración Municipal*», el principal texto explicativo del enfoque del gobierno de Ontario, las reestructuraciones son presentadas como medidas

enfocadas a una mayor eficacia, una mejor imputabilidad y la reducción de unidades administrativas, lo que equivale, en términos generales, a menos gobierno (DOWNEY y WILLIAMS, 1998 citados por REDDY, 2002). En este caso, menos gobierno significa una importante reducción de la cantidad de municipios, de burocracia (número de empleados municipales), así como del número de electos, lo mismo que una bajada de impuestos.

En el marco de esta reforma, el gobierno de Ontario aprobó en 1997 la Ley creando la nueva ciudad de Toronto. En 1999 se promulgó la Ley reduciendo el número de consejeros municipales. Más tarde, se ha puesto en marcha la Comisión de Servicios del Gran Toronto y, por último, se aprueba en diciembre de 2001 una nueva Ley Municipal que entrará en vigor a partir del mes de enero de 2003. Recordemos que la Ley Municipal de Ontario fue aprobada en 1849. Desde entonces, muchas enmiendas habían sido anunciadas pero ninguna reforma en profundidad se había realizado. Ahora, después de 150 años, por primera vez, la nueva ley sobre los municipios redefine las relaciones entre la provincia y los municipios locales. Según el ministerio de Asuntos Municipales y Vivienda, la ley «concede más flexibilidad a los municipios para regular las cuestiones locales y reaccionar rápidamente a los cambios económicos, medioambientales o sociales en el nivel regional». Esta ley reconoce a los municipios como las administraciones responsables y obligadas a rendir las cuentas sobre las cuestiones que son de su incumbencia. Los municipios de Ontario estarán de ahora en adelante dotados de potestades, fundamentalmente en temas de impuestos. De hecho, el gobierno de Ontario les concedió poderes legislativos en algunos ámbitos. Añadiremos que el centro de la reforma ontariense se apoya en las reestructuraciones consideradas aquí como sinónimos de fusión (REDDY, 2002: 71). El número de municipios de Ontario ha pasado de 815 en 1996 a 447 en 2001<sup>1</sup>.

Como subraya REDDY, «*Entretanto, ha forzado la amalgama de municipios, ha reducido el número, poder y potestad fiscal de los school boards, ha cerrado hospitales, ha instituido el workfare, ha legislado el gravamen del valor real en los impuestos sobre la propiedad y reformado la Ley Municipal. Quizás, la iniciativa con un impacto más significativo en la financiación y la capacidad de gobierno de las autoridades locales ha sido la tentativa de diferenciar entre las responsabilidades de los servicios provinciales y la de los municipales, referidas en el «Brown Paper» como el ejercicio de «Quién hace» qué*» (REDDY, 2002: 71).

A semejanza del gobierno de Ontario, el gobierno de Columbia Británica inició en 1991 una estrategia dirigida a redefinir las relaciones con los municipios locales. Sin embargo, hasta el 2002 esta gestión no ve la luz en forma de un proyecto de redefinición del marco legislativo para los gobiernos locales afectados: la Carta Comunitaria. Esta ley propone un nuevo enfoque de las relaciones entre la provincia y los municipios locales. Según las palabras del ministro de Estado de la Carta Comunitaria

ria, Ted Nebbeling, «Esta Carta va a cambiar la tradición de los reglamentos rígidos y del paternalismo por la flexibilidad y la cooperación. Va a animar a los municipios a ser autosuficientes, los va a liberar de las obligaciones asociadas a reglamentaciones inútiles e impedirá a la provincia modificar las decisiones tomadas por las instancias locales».

En el centro de este enfoque reside un cuestionamiento de la autoridad central correspondiente al gobierno provincial. Como se menciona en el documento: «Durante más de un siglo, sin embargo, la legislación provincial ha impedido a los municipios desarrollar plenamente su potencial. (...) A principios de este nuevo siglo, el tiempo ha venido a poner en su lugar una nueva visión para el futuro»<sup>2</sup>.

Esta nueva visión, propuesta por el Consejo de la Carta comunitaria después de un largo proceso de consulta, sobre todo con los electos, descansa principalmente sobre la idea de reconocer más potestades y autonomía a los municipios. Concretamente, la Carta comunitaria «*Desplaza a los municipios más allá del tradicional enfoque del «vale para cualquiera», reconociendo que lo que podría funcionar en el Lower Mainland podría no hacerlo en la región de Peace River*»<sup>3</sup>. Esta ley incluso propone conceder una mayor autoridad a los municipios en lo que concierne a las decisiones locales. Según este proyecto de redefinición del marco legislativo, los municipios deben tener las potestades necesarias para ofrecer los servicios locales, reglamentar las actividades en sus comunidades y administrar sus organizaciones<sup>4</sup>. Este proyecto de ley no se aplica a la Ciudad de Vancouver, que tiene su propia legislación. Solamente si lo decide, la metrópoli puede situarse dentro de la Carta comunitaria.

Las reformas iniciadas en Ontario y en la Columbia Británica comparten orientaciones similares. Las dos están dirigidas por gobiernos conservadores (según el sentido ideológico del término) cuyos objetivos se inscriben en un programa de racionalización, de economía de escala, de reducción de impuestos, en resumen en un programa neoliberal. La responsabilización y la autonomización de los municipios locales debían, pues, entenderse aquí en términos de nuevo cuestionamiento del principio de uniformidad, y de la promoción de la individualización y la responsabilización no sólo de los municipios, sino también de los actores locales. Este enfoque en el cual una de las principales palabras clave es la flexibilidad, confirma la ruptura con los valores subyacentes del sistema institucional anterior, y abre aún más ampliamente la puerta a las relaciones de cooperación entre el sector público y el privado.

Por su parte, Québec, apenas tres años después que Ontario, comienza a su vez una reorganización municipal sin precedentes en su historia. Los objetivos enunciados en el Libro blanco subrayan una voluntad de reducir el número de los municipios y de fortalecer los polos urbanos. Mencionemos que algunos años

antes, el ministro de la Metrópoli y de Asuntos Municipales había puesto en marcha un programa de medidas dirigidas a alentar las fusiones voluntarias. Pero en el 2000, el gobierno de Québec decide intervenir en el asunto aprobando las leyes 70 y 29, que reorganizan los municipios en el conjunto de su territorio. La fusión de municipios, que conduce a una reducción del número de ellos, así como a la creación de tres Comunidades metropolitanas en las aglomeraciones de Montreal, Québec y Hull, han constituido las principales herramientas de reorganización municipal privilegiadas por el gobierno quebequés. Aunque influido por el gobierno de Ontario, que procedió a la fusión de seis municipios locales para consolidar Toronto, el gobierno de Québec no se ha aprovechado sin embargo de esta ocasión para revisar la naturaleza de sus relaciones con los gobiernos locales. En este caso, no se puede hablar de una descentralización del gobierno provincial hacia los municipios, ni tampoco de un reforzamiento de sus potestades y autoridad. Además de los ámbitos tradicionales que les habían asignado, como por ejemplo la ordenación y planificación urbana, la gestión de los servicios, equipamientos e infraestructuras, y la de algunos programas sociales, los gobiernos locales permanecen bajo el control y la jurisdicción del gobierno provincial de Québec.

La subordinación de los municipios a las provincias se deriva de la legislación canadiense e implica igualmente una subordinación financiera. En efecto, aparte de los impuestos territoriales, la legislación de la mayoría de las provincias no permite a los municipios establecer sus propios impuestos, lo que les permitiría ampliar su margen de maniobra. Ahora bien, muchos observadores, durante el último decenio, consideran que las relaciones entre las provincias y los municipios han estado determinadas en gran parte por la cuestión financiera. Igual que el gobierno federal, las provincias han adoptado políticas llamadas de saneamiento de los gastos públicos, que explican, en parte, las transferencias de gastos hacia los gobiernos locales. Sin embargo, como señala ANDREW con precisión, «*La clarificación de las relaciones entre las provincias y los municipios es vista a menudo como una forma de transferir más costes al nivel municipal. Pero la ideología también desempeña un papel: la clarificación apela tanto a la noción de que los gobiernos locales son los «más cercanos a la gente» como a la demanda neoliberal de que los gobiernos tengan mayor responsabilidad ante los contribuyentes. Bajo esta corriente descentralizadora también descansan visiones administrativas que apuestan por mayor flexibilidad en el desarrollo y puesta en práctica de políticas públicas*» (ANDREW, 1995: 147).

Durante mucho tiempo, la estructura jerárquica gubernamental canadiense, heredera de la Ley de América del Norte Británica, se ha mantenido a pesar de las modificaciones aportadas por las provincias. Como menciona con precisión Caroline ANDREW, esta relación de subordinación jamás ha sido total. En efecto, los gobiernos locales han sabido elaborar sus propias es-

trategias, según las provincias, e incluso según las ciudades en la medida en que, según los actores locales presentes, los retos y los intereses en curso han sido percibidos de forma relativamente diferente. Este *statu quo* es hoy cuestionado por algunas provincias. En efecto, el nuevo siglo parece caracterizarse por movimientos de reformas de una punta a otra de Canadá que redefinen la configuración institucional y que tendrán los grandes impactos en el tipo de gobernanza urbana.

Aunque es muy pronto para comprender los contornos de estas nuevas configuraciones y de las estrategias de los actores que surgieron tanto en Ontario, como en la Columbia Británica o en Québec, parece claro que en las dos provincias anglófonas se produce una ruptura con la situación anterior. ¿En qué medida estas nuevas configuraciones favorecen el surgimiento de nuevas formas de gobernanza urbana? ¿Antes de ver qué tipo de gobernanza predominante se constituye según las provincias o según las ciudades, no podemos prever qué diversas relaciones y modalidades de negociación se tejerán entre los actores según la naturaleza de las posturas y los proyectos? En otras palabras, ¿no veremos surgir una gobernanza urbana de geometría variable y en tiempos variables? Por otro lado, habida cuenta de la elección realizada por los gobiernos provinciales de Ontario y de la Columbia Británica, es posible suponer que el sector privado, ya presente, ocupará desde ahora un lugar más importante en la redefinición de la acción pública. En este contexto, es legítimo preguntarse en qué medida los ciudadanos, y en particular los grupos sociales social y económicamente marginados, tendrán voz para opinar sobre los objetivos más importantes en relación con la gestión y la planificación urbana.

## 4. Gobernanza a nivel metropolitano

### 4.1. Debate sobre los modelos metropolitanos

En la historia canadiense, el crecimiento demográfico y económico del período siguiente a la II Guerra Mundial favoreció el surgimiento de los extrarradios que se crearon alrededor del centro de las ciudades, e impulsó el debate sobre la necesidad de establecer instancias o mecanismos de coordinación que permitiesen una mejor gestión y planificación a nivel metropolitano. Toronto fue, en 1953, la primera metrópoli canadiense en dotarse de un gobierno supramunicipal para atender la planificación y la gestión a escala metropolitana. En Montreal, la Comunidad Urbana de Montreal (CUM) reemplazó a la Corporación del Montreal Metropolitano en 1971, mientras

que Vancouver conocerá la creación de un *Greater Vancouver Regional District* en 1967.

Entre los diferentes modelos de gestión metropolitana adoptados, el gobierno metropolitano de Toronto ha sido el único en Canadá, y el primero en América del Norte, en tener el *status* de gobierno supramunicipal y, por consiguiente, de estar dotado de potestades y de alguna autonomía con respecto a los otros niveles gubernamentales. Las otras provincias como Columbia Británica o Québec han optado por estructuras de coordinación intermunicipal. Se han hecho algunos balances de cada una de las principales experiencias canadienses. Sin embargo, teniendo en cuenta las transformaciones que han experimentado las aglomeraciones metropolitanas, los límites de estas estructuras y mecanismos institucionales se manifiestan hasta tal punto que, a partir de finales de los años 80, como señala COLLIN, la cuestión de la renovación de los modos de gestión de las aglomeraciones se impondrá por los expertos, los electos y los gobiernos provinciales como uno de los grandes retos de desarrollo de las metrópolis en el contexto particular de la transformación de la economía y de los nuevos roles para las regiones metropolitanas (por ejemplo DODGE, 1996; DOWNS, 1994; PEIRCE, 1993; ROTHBLATT y SANCTON, 1993; RUSK, 1993; 1996). (...) «En este capítulo, para atenernos al caso canadiense, mencionamos los ejemplos de Vancouver y su *Liveable Region: A Strategy for the 1990s* (1989), las comisiones Graham (1988-1990) y Kirby (1992) sobre la reforma del municipio regional de Ottawa-Carleton, le *Greater Area Task Force* (1995-1996), después la creación de la superciudad de Toronto (1998), el Grupo de Trabajo sobre Montreal y su región (1991-1993) y la creación del ministerio de la Metrópoli en enero de 1996, las operaciones de consolidación de las aglomeraciones urbanas de Nueva Brunswick (1993) y, finalmente, la creación de la Halifax Regional Municipality (1996)» (COLLIN, 1999).

Esta búsqueda de un modelo o de un mecanismo de cooperación en el nivel metropolitano se explica en gran parte por los cambios que han sufrido las metrópolis durante los dos o tres últimos decenios. Por ejemplo, en la mayoría de las grandes metrópolis canadienses, el crecimiento demográfico y económico se ha desarrollado en gran parte en el exterior de los límites administrativos protegidos por las estructuras institucionales metropolitanas. Esta incoherencia entre el territorio cubierto por la estructura administrativa y el territorio funcional de la aglomeración metropolitana ha producido grandes problemas: disparidades fiscales, disparidades en el reparto del coste de las infraestructuras, competencia entre la zona metropolitana y las zonas que la rodean para atraer a los inversores, falta de coherencia y eficiencia en la planificación y la gestión de los equipamientos y las infraestructuras, etc. En otros términos, las relaciones entre el centro de la ciudad y las afueras se han caracterizado por competencia y fuertes tensiones. En el caso de Montreal, por ejemplo, la deca-

dencia del centro de la ciudad continúa desde los años 60, a pesar de las numerosas iniciativas para contrarrestar los problemas con los que se encuentra (TRÉPANIÉ, 1998; HAMEL y BOISVERT, 1998; HAMEL, 2001).

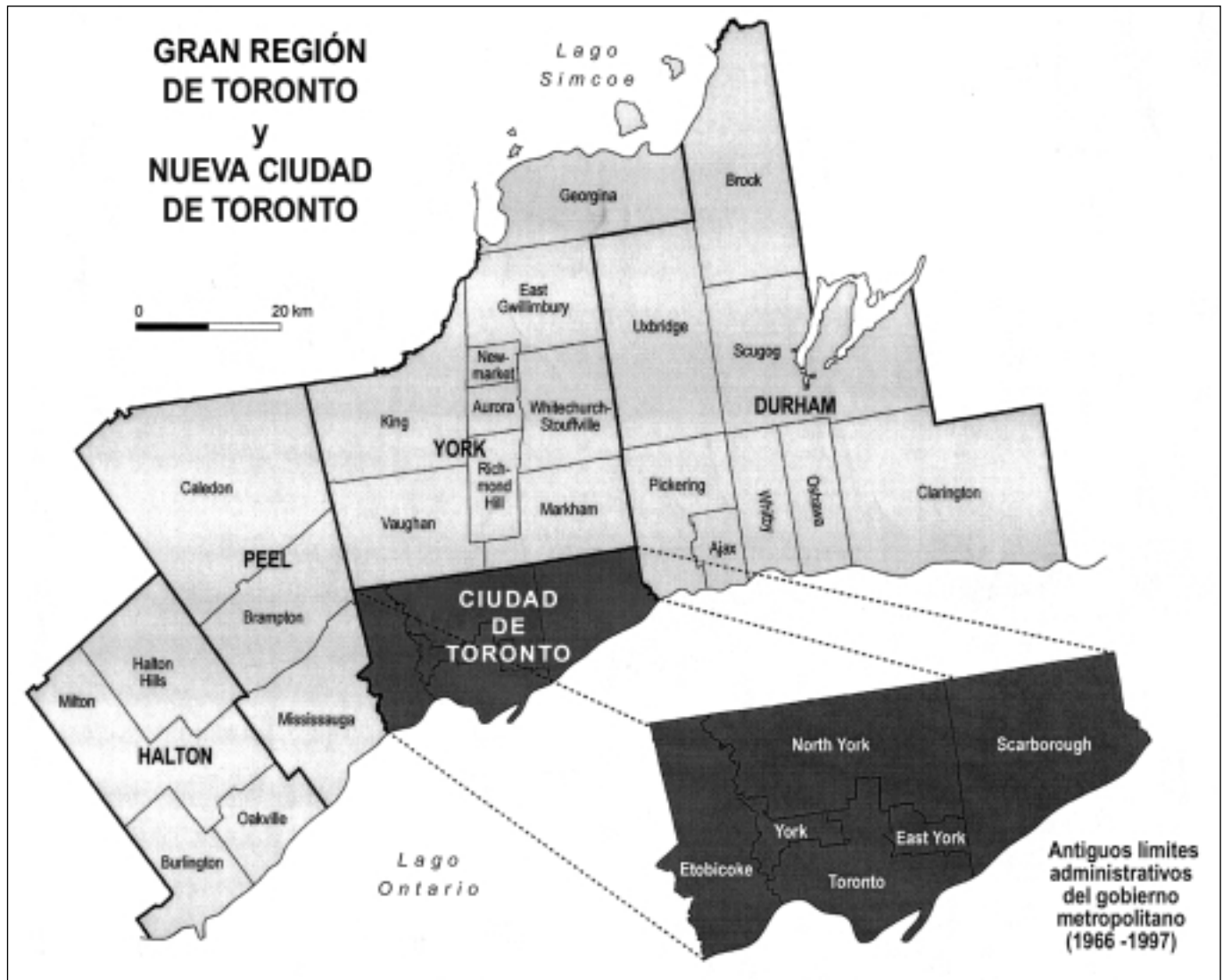
Por otro lado, la fragmentación municipal está considerada como un segundo problema causante del mal funcionamiento de las aglomeraciones (COLLIN, 1999: 405), habiendo sido y siendo una de las mayores preocupaciones de los electos. Por ejemplo, el territorio protegido por la Comunidad Urbana de Montreal (CUM) antes de la reestructuración, comprendía 28 municipios cuando en la región metropolitana censal (RMR) había 104, de los cuales 81 de menos de 25.000 habitantes. En el territorio de la Comunidad Urbana de Montreal (CUM) existían además 61 organismos supramunicipales en la CUM, 14 municipios regionales de condado, sociedades de transporte, 3 corporaciones intermunicipales de transporte, 28 administraciones intermunicipales así como la Agencia Metropolitana de Transporte (Livre Blanc, 2000). Paralelamente, existen también comisiones escolares locales y regionales, centros locales de servicios comunitarios, administraciones regionales de salud y servicios sociales, consejos regionales de desarrollo, etc. No hay duda de que la multiplicación del número de actores constituye una traba, por ejemplo, al ejercicio de coordinación en materia de planificación y de gestión de los servicios. Ahora bien, ¿cómo resolver estos problemas?

En el marco de un estudio comparativo de las diversas estrategias y modelos de gestión metropolitana en América del Norte, COLLIN (1999) ha elaborado una tipología que comprende cinco categorías aplicables a las metrópolis canadienses y estadounidenses: la agrupación municipal (principalmente bajo la forma de fusión), el establecimiento de instituciones de aglomeración multifuncionales, la asociación voluntaria de entidades locales, la creación de agencias especializadas monofuncionales y, por último, el funcionamiento en red de los agentes públicos. En Canadá, la agrupación municipal habría sido la forma privilegiada durante mucho tiempo. Es, por otro lado, a partir de este tipo de gestión como, por ejemplo, se han constituido las ciudades de Toronto y de Montreal. A partir de los años 90, los gobiernos de Toronto y de Québec han privilegiado de nuevo esta medida con el objetivo de consolidar su aglomeración metropolitana. Por otro lado, como señala COLLIN con exactitud, «en la práctica, en comparación con los Estados Unidos, la experiencia canadiense está todavía dominada por las soluciones institucionales —una característica desde hace mucho tiempo de la experiencia canadiense, (...)». Sin embargo, ante el fracaso de las fusiones y la creación de nuevas estructuras institucionales, han aparecido nuevas experiencias de gestión metropolitana, poniendo el acento sobre procesos «informales» de colaboración y movilización antes que sobre arreglos estructurales formales, sobre la «gobernanza» antes que so-

bre el «gobierno» (COLLIN, 1999). A título de ejemplo, basta con mirar al *Greater Vancouver Regional District*, que es entre las instituciones metropolitanas canadienses la que más se inscribe en la corriente de la gobernanza con preferencia a la del gobierno.

Por otro lado, siempre según COLLIN, el concepto de ciudad-región, cada vez más usado en la literatura de estudios urbanos, que permite comprender la metrópoli y su región como una entidad coherente, encuentra la adhesión de un número cada vez mayor de expertos y de electos en Canadá. La idea de crear estructuras de gestión metropolitana para la ciudad-región, o incluso de mecanismos a la vez ágiles y flexibles para permitir una efectiva coordinación en el nivel de la ciudad-región, estaría sin duda permitida para enfrentarse con la mayoría de los problemas mencionados. Según TRÉPANIÉ, «la noción de ciudad-región, propuesta por el GTMR (Grupo de trabajo sobre Montreal y su región), tendía simbólicamente al establecimiento de un nexo entre el centro de la ciudad y la región, dirigido hacia una nueva cooperación para reforzar y posicionar mejor en la escena internacional a la aglomeración en su conjunto, más fuerte que sus componentes considerados aisladamente» (TRÉPANIÉ, 1998: 334). Esta nueva forma de regionalismo favorecería sobre todo la coordinación de las intervenciones en los ámbitos del transporte, desarrollo sostenible, lucha contra la dispersión urbana así como en materia fiscal. Ahora bien, en Canadá, los gobiernos provinciales de las dos provincias más importantes demandan su voluntad de fortalecer las aglomeraciones urbanas de Toronto y de Montreal, habiendo escogido otras opciones. En el marco de su reforma de 1997-98, el gobierno de Ontario abolió la instancia del gobierno metropolitano que había contribuido al éxito del desarrollo de la aglomeración metropolitana de Toronto, y optó por una estructura de gobierno unificada que recupera a la vez el territorio de la ciudad y el de la aglomeración metropolitana. Por su parte, en el marco de la reciente reorganización municipal, el gobierno de Québec ha optado por una fórmula de continuidad con lo que existe ya. En efecto, la Comunidad Metropolitana de Montreal (CMM) reemplaza en adelante a la Comunidad Urbana de Montreal (CUM). Debido a la ampliación del territorio que cubre, esta nueva instancia ve reforzados sus poderes en términos de capacidad de planificación regional. Sin embargo, a los ojos de algunos investigadores, la CMM no se revela como una estructura capaz de afrontar los retos y envites a los cuales se enfrenta la aglomeración metropolitana (HAMEL, 2001). En otros términos, en el marco de la reorganización territorial y administrativa sin precedente en su historia respectiva, los gobiernos de Ontario y de Québec han seleccionado modelos cuyo potencial de respuesta a los retos vinculados a la metropolización es, pues, cuestionado y cuestionable. ¿Cómo explicar esta distancia entre el discurso de los gobiernos provinciales y las medidas que han adoptado?





#### 4.2. El modelo de Toronto

En el período de posguerra, el desarrollo y la expansión de la región metropolitana de Toronto, debido sobre todo al crecimiento demográfico y económico, planteaba retos importantes en términos de capacidad de financiación de algunos servicios, planificación y gestión urbana, prestación de servicios e infraestructuras. El sistema municipal, bajo presión, debe reestructurarse para hacer frente a los nuevos retos. Por eso en 1953 el gobierno provincial aprueba una nueva ley que autoriza la creación de un nivel gubernamental a escala metropolitana. Esta estructura supramunicipal abarcaba a la ciudad de Toronto y doce municipios de los alrededores que se reducirían a seis (Toronto, York, North York, East York, Scarborough y Etobicoke) en 1996 (ver Mapa Anexo). Más conocido por el nombre de Metro Toronto<sup>5</sup>, este gobierno cubre un territorio de 631 km<sup>2</sup>. Se inserta en la gran región de Toronto (llamada la *Greater Toronto Area*) com-

puesta por su parte de cuatro gobiernos regionales (Durham, York, Peel y Halton) creados en 1971 (ver Mapa Anexo). Recordemos que Metro Toronto ha sido el primer gobierno de este tipo en América del Norte. Ha funcionado desde 1953 hasta 1998, fecha de su abolición en el marco de la creación de la super-ciudad de Toronto nacida de la fusión de los municipios que constituían hasta entonces el gobierno metropolitano.

Este modelo de gobierno metropolitano se ha caracterizado por una estructura federativa de dos niveles, que comprenden un Consejo metropolitano<sup>6</sup> que tiene algunas prerrogativas legislativas y ejecutivas sobre cuestiones referidas a la región metropolitana en su conjunto, y seis consejos municipales responsables de los servicios a nivel local. Una corporación metropolitana ejecuta las decisiones tomadas por el Consejo. El trabajo de ésta está apoyado por siete comités (gestión, legislación y licencias, trabajos, parques, entretenimiento y propiedad, transporte, servicios comunitarios y vivienda, desarrollo económico y planificación)

(*Canadian Urban Institute*, 1991). El principio de gobernanza que le guía descansa sobre la idea de que algunos servicios comunes a la zona metropolitana serán proporcionados por el consejo metropolitano cuando los servicios locales sean administrados y suministrados por los municipios locales (REDDY, 2002).

Metro Toronto ha asumido las responsabilidades en materia de planificación para la utilización del suelo (pero no en términos de zonificación), de las carreteras importantes, del cinturón verde, de los grandes parques y del transporte público (vía la Comisión del *Toronto Transit*). Además, la ley provincial le autorizaba a intervenir en materia de desarrollo de la vivienda pública (FILION, 2000). Como recuerda FILION, «*En virtud de esas jurisdicciones, Metro era capaz de jugar un papel clave dirigiendo el desarrollo de la aglomeración. Una de sus contribuciones principales era el reforzamiento de los estándares en la planificación de las áreas suburbanas, lo que puso fin al desarrollo periférico anárquico* (FRISKEN *et al.*, 1997, HARRIS, 1996)» (FILION, 2000).

Esta estructura se mantuvo prácticamente hasta que el gobierno provincial decidió abolirla para crear la nueva ciudad de Toronto en 1998. Para la mayoría de los observadores de la escena de Toronto, esta estructura institucional ha preservado Toronto de los principales males a los que se enfrentan las grandes ciudades de los Estados Unidos. Por ejemplo, para FRISKEN, uno de los especialistas sobre el tema de Toronto, este modelo ha contribuido al éxito de Toronto que, recordemos, ha sido premiado en algunas ocasiones por las revistas de gran difusión, como la celebre *Fortune*, como la ciudad que ofrece la mejor calidad de vida para sus habitantes, «*El área parecía haber alcanzado una solución administrativa ideal para un complejo urbano más amplio, intermunicipal: un sistema de gobierno que preservase la existencia e integridad de las unidades locales, a la vez que permitiese una acción efectiva y coordinada en amplias áreas* (Committee for Economic Development, 1970; RUSK, 1995)».

Este gobierno regional de Toronto ha dado prueba pues de sus aptitudes. Se ha impuesto como un modelo eficaz de gestión y planificación urbana (BOURNE, 1999; FRISKEN, 1999; WILLIAMS, 1999).

*«Construido sobre la gran base impositiva de la ciudad, Metro era capaz de facilitar la provisión de infraestructuras de alta calidad, y de facilitar el transporte a través de la región (tal como era definida). También elevó los estándares de desarrollo urbano, alivió los problemas habituales de financiación de nuevos proyectos, redistribuyó recursos a municipios con bases impositivas menores (por ejemplo, construyendo escuelas), y permitió una dispersión de la construcción de vivienda pública entre ciudad y barrios periféricos, en una extensión que, de otro modo, no hubiera sido posible. Los nuevos barrios se beneficiaron de la base imponible fiscal (por actividad comercial) de la ciudad y de sus infraestructuras; la ciudad, a cambio, se benefi-*

*ció de compartir con los barrios los costes de acomodar a los menos afortunados, y de un sistema de transporte orientado al centro de la ciudad. Además, Metro fue capaz de restablecer el crecimiento de nuevos barrios fuera de sus límites, contribuyendo a una geografía urbana más compacta»* (BOURNE, 1999: 8-9).

Sin embargo, según FRISKEN, este modelo ha alcanzado sus límites en la medida en que no tenía autoridad legal para responder a las necesidades creadas por el crecimiento demográfico y económico, que se producía esencialmente en el exterior de su territorio. Además, por esta razón la administración del Nuevo Partido Democrático (NPD) en el poder creó, en 1994, una comisión, la *Greater Toronto Area Task Force*, para revisar todo lo referente a la gobernanza y hacer recomendaciones al gobierno a fin de aportar mejoras (FRISKEN, 1998; SANCTON, 2000). El gobierno del Partido Conservador, que llegó al poder en 1995, autorizó a esta comisión a proseguir su trabajo, pero haciendo poco caso a la mayoría de sus recomendaciones (FRISKEN, 1998).

En el marco de su última reforma, el gobierno de Ontario ha eliminado el gobierno metropolitano para crear una sola estructura: la super-ciudad de Toronto que engloba a una población de 2,5 millones de habitantes. Sin embargo, la opción de la fusión de los seis municipios del Toronto metropolitano ha encontrado una fuerte oposición de los alcaldes y ciudadanos de los municipios afectados organizados en el seno de una Coalición para la democracia local (BOUDREAU, 2000; HORAK, 1998; SANCTON, 2000). A pesar de esta resistencia, el gobierno de Mike Harris está llevando adelante su proyecto de fusión de las ciudades de Toronto, York, East York, North York, Scarborough y Hamilton para crear así la mega-ciudad de Toronto.

La nueva estructura de administración municipal de Toronto está compuesta de un consejo municipal constituido por un alcalde y 44 consejeros municipales, que son elegidos por distritos electorales. Los límites administrativos de los antiguos municipios de los extrarradios han sido mantenidos, pero el *status* de estos territorios ha cambiado. De un *status* de municipio dotado de plenos poderes, estos territorios se han convertido en simples *community council* con vistas a la gestión del territorio delimitado por los antiguos límites del gobierno local. Estas nuevas instancias no poseen más que simples facultades de recomendación.

Precisemos, por último, que la super-ciudad de Toronto esta rodeada de cuatro gobiernos regionales (creados a principios de los años 70), que engloban 24 municipios que, conjuntamente, constituyen la gran región de Toronto. Estos gobiernos regionales no se han visto afectados por la reforma municipal. Para esta gran región, existe una sola estructura de gobierno regional, el *Greater Toronto Services Board*, creada en el marco de la Ley del *Greater Toronto Services Board Act*, en vigor a partir de enero de 1998. El GTSB no constituye una categoría de gobierno y no tiene ninguna autoridad directa en materia de impuestos. Ade-

más, hasta el momento, su papel se limita a la gestión del servicio de transporte metropolitano (SANCTON, 2000).

### 4.3. El caso de Montreal

A semejanza del gobierno de Ontario, el de Québec emprendió en el año 2000-2001 una reforma municipal considerada una de las más importantes después de la creación del régimen municipal quebequés a mediados del siglo XIX. Por medio de la aprobación de las Leyes 134, 170 y 297, el gobierno provincial perseguía principalmente dos objetivos: la reducción del número de municipios en su territorio y el fortalecimiento de las aglomeraciones urbanas por la creación de comunidades metropolitanas en las aglomeraciones de Montreal, Québec y la Outaouais<sup>8</sup>. Según algunos, una «pequeña revolución municipal» acababa de producirse en la escena municipal de Québec (BRUNEAULT y COLLIN, 2001).

En un Libro blanco titulado «La reorganización municipal. Cambiar las formas de actuar para servir mejor a los ciudadanos», presentado por la ministra de la Metrópoli y de Asuntos Municipales en abril de 2000, el gobierno de Québec tenía en cuenta los problemas específicos a los que se enfrentaba la metrópoli de Montreal. Entre estos problemas, se resaltaban principalmente la incoherencia entre el territorio funcional, es decir, la región metropolitana censal (RMR), y el territorio cubierto por la instancia de gestión metropolitana, es decir, la Comunidad Urbana de Montreal (CUM). Esta estructura administrativa, creada en 1971, debía atender algunos mecanismos de cooperación intermunicipal para la aglomeración metropolitana de Montreal. El territorio cubierto por la CUM no abarcaba más que 28 de los 108 municipios de la RMR, mientras que su población sólo representaba en 1996 el 53% de la población. En realidad, después de los años 70, el centro de la ciudad, lo mismo que el territorio cubierto por la CUM, experimentan un declive demográfico constante en beneficio de las coronas periféricas del norte y del sur. Aunque sea menos acentuado que en las ciudades estadounidenses, este efecto de «agujero de buñuelo»<sup>9</sup> se acompaña de la concentración de grupos de población más precarios socioeconómicamente en el centro de la ciudad. Por ejemplo, en el antiguo territorio de la ciudad de Montreal, una persona de cada dos vive con una renta por debajo de la renta media fijada por el Centro de Estadística de Canadá<sup>10</sup>. Las familias compuestas por una sola persona representan el 41% de todas las familias en el centro de la ciudad, frente al 29% en la región metropolitana. Las familias monoparentales constituyen, por su parte, el 36% de las familias con niños en la ciudad de Montreal mientras que, en la región metropolitana, sólo suponían un 26% de las familias con hijos. Esto hace aumentar los problemas de fragmentación municipal atribuidos a un gran nú-

mero de municipios que conducen a una competencia ineficiente entre los municipios, y el de la disparidad fiscal que se hace en detrimento de los residentes del centro de la ciudad. Este último aspecto constituye una apuesta importante de la reforma, en la medida en que existe una disparidad en el reparto de los gastos asociados a las infraestructuras y equipamientos regionales localizados en el territorio de Montreal. En efecto, además de su participación financiera en los costes vinculados al servicio de policía, al sistema de transporte colectivo y a la depuración de las aguas, según un sistema de cuotas que se basa en la riqueza inmobiliaria que se utiliza en el seno de la CUM, los municipios de la periferia no contribuyen a los gastos vinculados a la utilización de los equipamientos e infraestructuras regionales de Montreal, que sin embargo son ampliamente utilizados por sus residentes. En otros términos, el coste de estos equipamientos es soportado exclusivamente por la ciudad de Montreal y por sus residentes. Ahora bien, la tasa global de imposición uniformizada de los municipios de la periferia era menos elevada que en Montreal<sup>11</sup>, mientras que la media de ingresos de los residentes de la periferia es más alta que la de los habitantes del centro de la ciudad (LATENDRESSE, 2001).

Consciente de los problemas específicos con los que se enfrenta Montreal, el gobierno de Québec ha dado origen a «una ciudad, una isla», procediendo a la fusión del centro de la ciudad y los veintisiete municipios de la periferia de la isla. La nueva ciudad de Montreal cuenta desde entonces con una población de 1,8 millones de habitantes y está administrada por una nueva estructura administrativa de tres niveles. En el nivel de la gran región de Montreal, la Comunidad Metropolitana de Montreal (CMM), creada en junio del 2000 pero funcionando solamente desde enero del 2001, puede ser definida como una instancia de planificación con jurisdicción sobre un territorio que corresponde aproximadamente al de la región metropolitana censal y que comprende 64 municipios. «En la práctica, la CMM tendrá el mandato de fijar una visión estratégica del desarrollo económico, social y medioambiental para la región metropolitana y ver qué plan de desarrollo urbano corresponde a esta visión (BRUNEAULT y COLLIN, 2001)». Además, tiene la responsabilidad de preparar un plan metropolitano de ordenación y urbanismo.

A escala local, la nueva ciudad estará gobernada por un consejo municipal compuesto de un alcalde y sesenta y tres «consejeros de la ciudad». En el plano territorial y administrativo, está subdividida en veintisiete distritos que son desde entonces administrados por los consejos de distrito. En opinión de algunos, el principal elemento de innovación de esta reorganización municipal se encuentra en la creación de estas nuevas instancias, que asumirán la gestión de los servicios de proximidad. Aclaremos que estos distritos han surgido de los nueve antiguos distritos del centro de Montreal, y de la agrupación territorial de algunos an-

tiguos municipios de las afueras de la isla de Montreal para formar los dieciocho distritos restantes.

En Montreal, esta fusión ha provocado problemas de identidad importantes en el marco de las tensiones político-culturales que distinguen el contexto quebeco-canadiense. En efecto, subrayamos la presencia importante de los anglo-quebequeses en algunos de estos alrededores de la isla de Montreal, principalmente en su parte oeste. En el plano lingüístico, catorce municipios de la periferia habían obtenido el *status* de excepción conforme al artículo 29.1 de la Carta de la lengua francesa, es decir, que en la época en que habían obtenido el reconocimiento, la mayoría de la población hablaba en su casa otro idioma distinto del francés<sup>12</sup>. Ahora bien, la fusión de estos municipios para constituir la nueva ciudad de Montreal hizo que estas colectividades anglófonas se encontraran dentro de un gran municipio teniendo el *status* de ciudad francófona. El movimiento de resistencia para oponerse a este proyecto ha venido en gran parte de estos municipios de las afueras. Y, como en Toronto, los alcaldes de estos alrededores han jugado un rol importante en la movilización de los opositores al proyecto de fusión. Y, también como en Toronto, un buen número de ellos, después se han presentado como candidatos a las elecciones, han sido elegidos y ocupan un escaño en el consejo municipal de la nueva ciudad de Montreal.

El modelo seleccionado por el gobierno de Québec para Montreal ha favorecido una desconcentración de algunas potestades y competencias del centro de la ciudad hacia los consejos de distrito. En efecto, por primera vez en la historia de Montreal, los consejos de distrito están dotados de un presupuesto aprobado por el consejo municipal, así como de competencias, potestades y obligaciones en los ámbitos siguientes: urbanismo, prevención de incendios, eliminación de residuos, desarrollo económico local, comunitario y social, cultura, ocio y parques de distrito y el servicio municipal de limpieza.

En lo que concierne más específicamente al nivel metropolitano, el gobierno de Québec había intentado varias veces identificar soluciones para responder a los problemas específicos de Montreal (COLLIN, 1999; HAMEL, 2001; TRÉPANIÉ, 1998). Recordemos que la CMU se creó en 1971 para remplazar a la Corporación del Montreal Metropolitano. El objetivo principal de la CUM era ante todo asegurarse una redistribución más equitativa de los costes de los servicios municipales (protección policial, transporte colectivo, saneamiento del aire, tratamiento de las aguas residuales, etc.) que tienen efectos metropolitanos (COLLIN, 1998). A diferencia del gobierno metropolitano de Toronto, no había ningún funcionario elegido directamente por la población. En efecto, la CUM estaba compuesta por los alcaldes de los municipios incorporados al territorio metropolitano, que eran designados de oficio para el consejo de la CUM. Aunque esta instancia haya sido considerada por algunos como un nuevo gobierno metropolitano multifuncional, se comporta más, según

SANCTON, como un mecanismo de reparto equitativo entre el centro de la ciudad y la periferia (SANCTON, 1998). En efecto, al contrario que en el Metro Toronto, la CUM no constituye un nivel de gobierno regional.

Por el momento, es sin duda muy pronto para pronunciarse sobre el resultado de la CMM. La ampliación del territorio que cubre corresponde más al territorio de la región. Por otro lado, sus ámbitos competenciales han sido ampliados. En efecto, la CMM, se define como un organismo de planificación, coordinación y financiación en el ejercicio del conjunto de sus competencias, teniendo desde ahora competencias en ordenación del territorio, desarrollo económico, desarrollo artístico y cultural, vivienda social, equipamientos, infraestructuras, servicios y actividades de carácter metropolitano, transporte colectivo y red arterial metropolitana, planificación de la gestión de residuos, saneamiento de la atmósfera y saneamiento de las aguas. Además, seis comisiones permanentes han sido creadas en los ámbitos de ordenación, desarrollo, equipamientos metropolitanos y finanzas, comisión de medio ambiente, comisión de transporte, comisión de vivienda social y Agencia metropolitana de transporte. Por último, la CUM está administrada por un consejo compuesto de veintiocho personas: los alcaldes de los principales municipios (Montreal, Laval, Longueuil), los de los pequeños municipios, y varias personas designadas por los consejos municipales de estas ciudades. Sin embargo, igual que en la CUM, ninguno de los representantes de la CMM son elegidos directamente por la población. Además, debido a que la nueva instancia cubre un territorio ampliado a fin de asumir la responsabilidad de las transformaciones demográficas y funcionales que ha experimentado la aglomeración metropolitana de Montreal, la CMM es globalmente la continuación de la CUM, en la medida en que puede ser definida como una instancia de coordinación intermunicipal responsable de la planificación, de la ordenación del territorio, pero también del desarrollo económico y de la vivienda social. En contra de las recomendaciones que habían sido hechas por el Grupo de trabajo sobre Montreal y su región (GTMR), no está contenida la idea de creación de un gobierno metropolitano.

## 5. A manera de conclusión

Como hemos visto, la complejidad de las relaciones intergubernamentales se manifiesta como un tema que debe asumirse en el estudio de la gobernanza urbana y metropolitana canadiense. El rol del gobierno federal en la esfera de los asuntos urbanos, el de los gobiernos provinciales, y las relaciones que estos últimos mantienen con los municipios locales tienen impactos en el marco en el que se elabora la acción pública. Por ejemplo, el fe-

nómeno de la transferencia de algunas responsabilidades y también algunos gastos públicos del gobierno federal a las provincias, y de éstas a los municipios, constituye un ejemplo de la naturaleza jerárquica de las relaciones entre estos dos últimos niveles gubernamentales, y permite explicar las tensiones a que los gobiernos metropolitanos y locales deben adaptarse. Ahora bien, las transformaciones económicas ligadas a la metropolización han impuesto una nueva agenda política en el seno de la cual los gobiernos provinciales no tienen otro remedio que redefinir, en parte al menos, la naturaleza de las relaciones que les unen a los gobiernos locales. Por ejemplo, el gobierno de Ontario y el de Columbia Británica, aprobando nuevas leyes sobre los municipios, han comenzado una redefinición de las relaciones que les unen a los gobiernos locales de sus territorios respectivos. Amplían las potestades de los municipios locales, les otorgan algunas prerrogativas legislativas y financieras y les conceden una mayor autonomía. En el fondo de estas reformas existe una voluntad explícitamente formulada de eficiencia, eficacia, racionalidad y mejor oferta de servicios, para responder mejor así a los deseos y necesidades de los ciudadanos. Los términos clave de flexibilidad y autonomía son recurrentes en los discursos de estos gobiernos.

Para comprender el alcance de estas reformas, es importante insertarlas en su respectivo entorno político global. Se incluyen en una agenda política neoliberal que pretende la reducción del gobierno. Se postula aquí que los municipios estarán mejor preparados que los gobiernos provinciales para responder a los deseos de los ciudadanos y para garantizar una mejor gestión y planificación con menor coste. Ontario y Columbia Británica se cuestionan su rol de regulación sobre el conjunto de las ciudades de sus respectivos territorios, así como los valores de equidad y universalidad de los servicios ofrecidos por los municipios. Por su parte, Québec ha efectuado cambios importantes que se inscriben más en una continuidad con su modelo institucional anterior. En efecto, el mecanismo de fusión había constituido ya el principal arsenal jurídico de la provincia para intentar resolver los problemas de disparidad socio-espacial, de disparidad fiscal y de falta de coordinación intermunicipal en la región de Montreal. Sin embargo, aunque la idea de descentralización se sitúa en el centro de los discursos gubernamentales de Québec, la última reforma municipal no incluye medidas reales que vayan en esta dirección. En lo que concierne a Québec, podríamos ver allí sin duda el mantenimiento de algunos elementos del modelo del Estado del bienestar que se formó durante la Revolución tranquila, el de un Estado regulador que garantice principalmente el

reparto de los recursos y el desarrollo de las distintas partes de su territorio.

Por otro lado, en el contexto de transformación de las metrópolis canadienses, los gobiernos de Ontario y Québec buscaban un nuevo modelo de gestión metropolitana que permitiera la consolidación de su metrópoli en el seno de este espacio económico globalizado. En el fondo de sus discursos respectivos, se encuentran las mismas preocupaciones por las economías de escala, la racionalidad, y una mayor competitividad. Como se sabe, estos dos gobiernos provinciales han escogido la fusión y la creación de nuevas instancias para englobar un territorio funcional aumentado. Aunque diferentes, los enfoques seleccionados por Ontario y Québec han puesto el énfasis en la creación de nuevas estructuras institucionales.

Este examen parcial de la gobernanza urbana y metropolitana, que se ha limitado de forma modesta al caso de Ontario y Québec, plantea numerosas cuestiones que atañen al conjunto de Canadá. Sin ninguna duda, los cambios realizados han redefinido no sólo los marcos legislativos que delimitan las potestades y competencias de los gobiernos locales y metropolitanos, sino también la naturaleza de las relaciones entre los diversos niveles gubernamentales. En consecuencia, deberían favorecer la emergencia de nuevas formas de gobernanza urbana y representar nuevas oportunidades para los actores locales. En este sentido, es posible ver surgir, según las ciudades, e incluso según las posiciones y los actores implicados, diversas formas de gobernanza urbana, y hasta distintos modos de relación entre los diferentes grupos de actores afectados. La gobernanza de geometría variable mencionada al principio de este artículo hace referencia al cuestionamiento de la configuración institucional que concede a los gobiernos provinciales un rol predominante en la regulación política de los asuntos municipales y urbanos. Sin embargo, más allá de los discursos que ponen el énfasis en los nuevos roles políticos y económicos de los municipios y de las metrópolis, las cuestiones vinculadas a los aspectos de democracia y participación pública en los asuntos municipales parecen estar siendo relegadas a un segundo plano por los gobiernos provinciales. ¿Parece pues legítimo preguntarse en qué medida será posible para los diversos grupos de actores participar en estas nuevas formas de gobernanza. ¿Se convertirá el marco de elaboración de la acción pública en un marco asociativo que privilegia al sector privado como principal interlocutor de los municipios? O incluso, ¿permitirán igualmente las nuevas configuraciones institucionales la participación de los grupos sociales organizados y de los simples ciudadanos interesados por sus derechos en la ciudad?

## Notas

\* Profesora-Investigadora del Departamento de Geografía de la Universidad de Québec en Montreal.

La traducción al español de la versión original francesa ha sido realizada por Carmen PINEDA NEBOT, Investigadora del Departamento de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Madrid.

<sup>1</sup> Ministerio de Asuntos Municipales y Vivienda, plan de actividades 2001-2002.

<sup>2</sup> Ministerio de la Comunidad, de los Autóctonos y de los Servicios a las Mujeres, *The Community Charter : A New Legislative Framework for Local Government*, mayo 2002, p. 5.

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 6

<sup>4</sup> *Ibid.*

<sup>5</sup> Metro es la abreviatura de Metropolitano.

<sup>6</sup> El gobierno metropolitano está compuesto por treinta y cuatro miembros, por un presidente elegido directamente por los miembros del gobierno metropolitano, así como por los seis alcaldes del extrarradio y por veintisiete miembros elegidos directamente por los ciudadanos.

<sup>7</sup> *Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal*, Québec, Éditeur officiel du Québec (Proyecto de Ley 134).

*Loi portant sur la réforme de l'organisation territoriale municipale des régions métropolitaines de Montréal, de Québec et de l'Outaouais*, 2000 (Proyecto de Ley 170).

*Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière municipale*, 2000 (Proyecto de Ley 29).

<sup>8</sup> *La Réorganisation municipale. Changer les façons de faire pour mieux servir les citoyens* (2000). Libro blanco realizado por el gobierno de Québec.

<sup>9</sup> En el original, *trou de beigne*. El *beigne* es un buñuelo que tiene un agujero en el centro. La metáfora efecto de agujero de *beigne* permite ilustrar el fenómeno del crecimiento demográfico de la periferia en detrimento del centro de la ciudad.

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 39.

<sup>11</sup> Danielle PILETTE (2001). «La réorganisation municipale: un chantier majeur au profil d'impératifs plus sectoriels que municipaux», *Géographies*, n° 11.

<sup>12</sup> *La Réorganisation municipale. Changer les façons de faire pour mieux servir les citoyens*, (2000). Libro blanco elaborado por el gobierno de Québec.

## Bibliografía

ANDREW, Caroline y SMITH, Patrick J. (1999). «World-Class Cities: Can or Should Canada Play?», en ANDREW, Caroline; ARMSTRONG, Pat y LAPIERRE, André, *Les villes mondiales. Y a-t-il une place pour le Canada?* Ottawa: Presses de l'Université d'Ottawa, pp. 5-25.

ANDREW, Caroline (1995). «Provincial-Municipal Relations or Hyper-Fractionalized Quasi-Subordination Revisited», en LIGHTBODY, James (dir.), *Canadian Metropolitanities. Governing our Cities* Toronto: Copp Clark, pp. 137-160.

BOISVERT, Michel y Hamel, Pierre (1998) «CUM: 1970-2000, des enjeux nouveaux et des jeux renouvelés», en BÉLANGER, Yves et al., *La CUM et la région métropolitaine. L'avenir d'une communauté*. Montréal: Presses de l'Université du Québec, pp. 76-82.

BORRAZ, Oliver y LE GALES, Patric (2001). «Gouvernement et gouvernance des villes», en J-P. LERESCHE (dir.), *Gouvernance urbaine et action publique en Suisse*. París: Pédone, pp. 343-367.

BOUDREAU, Julie-Anne (2000). *The MegaCity Sage. Democracy and Citizenship in this Global Age*. Montreal: Balck Rose Books, 198 p.

BOURNE, Larry (2000). «Urban Canada in Transition to the Twenty-First Century: Trends, Issues, and Visions», en BUNTING, Trudi y FILION, Pierre (dir.), *Canadian Cities in Transition. The Twenty-first Century*. Second edition. New York: Oxford University Press, pp. 26-51.

BOURNE, Larry S. (1999). «Designing A Metropolitan Region: The Lessons and Lost Opportunities of the Toronto Experience». Background Paper Prepared for Core Course on Urban and City management: Challenges for the Next Century. EDI, World Bank. Toronto: Mayo 1999.

BUNTING, Trudi y FILION, Pierre (dir.) (2000). *Canadian Cities in Transition. The Twenty-first Century*. Segunda Edición. Nueva York: Oxford University Press, 576 p.

BRUNEAULT, Frédéric y COLLIN, Jean-Pierre (2001) «Le partage des compétences». Sitio Internet: Villes, région, monde. Documento publicado en el marco del proyecto *Démocratie municipale à Montréal: Des clés pour analyser les enjeux de la réforme*. Sitio Internet Villes, régions, mondes: [http://www.vrm.ca/gestion\\_democratie.html](http://www.vrm.ca/gestion_democratie.html).

COLLIN, Jean-Pierre, (1999). «Quel modèle de gestion métropolitaine pour les villes-régions canadiennes?», en ANDREW, Caroline; ARMSTRONG, Pat y LAPIERRE, André, *Les villes mondiales. Y a-t-il une place pour le Canada?*, Ottawa: Presses de l'Université d'Ottawa, pp. 403-420.

DOLFUS, Olivier (2001). *La mondialisation*. Paris: Presses de la fondation nationale des sciences politiques.

HALL, Peter A. y TAYLOR, Rosemary C.R. (1997). «La science politique et les trois néo-institutionnalismes», *Revue française de science politique*, vol. 47, n° 3-4, pp. 469-496.

HAMEL, Pierre (2001). «Enjeux métropolitains: les nouveaux défis», en *International Journal of Canadian Studies*, vol. 24.

HAMEL, Pierre (1999). «Urban Politics in the 1990s: The Difficult Renewal of Local Democracy», en *International Political Science Review*, vol. 12, n° 2, pp. 173-186.

HAMEL, Pierre (1998) «Urban Politics in the 1990s: The Difficult Renewal of Local Democracy», *International Political Science Review*, vol. 19, n° 2, pp. 173-186.

HAMEL, Pierre, (1997). «Démocratie locale et gouvernementalité. Portée et limites des innovations institutionnelles en matière de débat public», en M. GARIÉPY y M. MARIÉ, *Ces réseaux qui nous gouvernent?* Paris: L'Harmattan, pp. 406-423.

ISIN, Engin, F. (dir.) (2000). *Democracy, Citizenship and The Global City*. London (Ontario): Routledge, 319 p.

JOUBE, Bernard, (2001). *La gouvernance urbaine dans tous ses états*. Informe de investigación realizado por encargo de la Delegación de Ordenación del Territorio y de la Acción Regional, Ministerio del Equipamiento, los Transportes y la Vivienda, 105 p.

GIRLING, Zoe (1999). «Who Says Toronto Is a Good City?», en Andrew, Caroline, ARMSTRONG, Pat y LAPIERRE, André (dir.), *Les villes mondiales. Y a-t-il une place pour le Canada?* Ottawa: Presses de l'Université d'Ottawa, pp. 159-193.

FILION, Pierre (2000): «Balancing Concentration and Dispersion? Public Policy and Urban Structure in Toronto», *Environment and Planning C: Government and Policy* 2000. vol. 18, pp. 163-189.

FILION, Pierre (1999). «Ville et régulation: convergence et divergence», en FONTAN, Jean-Marc; KLEIN, Juan-Luis y TREMBLAY, Diane-Gabrielle (dir.), *Entre la métropolisation et le village global*. Sainte-Foy: Presses de l'Université du Québec, pp. 61-78.

FRISKEN, Frances (1999). «Toronto At A Crossroads, and How It Got Here». Background Paper Prepared for Core Course on Urban and City management: Challenges for the Next Century. Toronto: EDI, World Bank.

FRISKEN, Frances (1998). «The Greater Toronto Area in transition: The Search for New Planning and Servicing Strategies», en ROTHBALT, Donald N. y SANCTON,

- Andrew (dir.), *Metropolitan Governance revisited. American/Canadian Intergovernmental Perspectives*. Berkely: Institute of Governmental Studies Press, pp. 161-233.
- FRISKEN, Frances *et al.* (2000). «Governance and Social Sustainability: The Toronto Experience», en POLESE, Mario y STERN, Richard, *The Social Sustainability of Cities Diversity and the Management of Change*. Toronto: University of Toronto Press, pp. 68-97.
- FRISKEN, Frances, BOURNE, Larry, GAD, Gunter y MURDIE, Robert A. (1997). *Governance and Social Well-Being In the Toronto Area: Past Achievements and Future Challenges*. Research paper 193, Toronto: Centre for Urban and Community Studies, University of Toronto, 69 p.
- HALL, Peter A., TAYLOR, Rosemary C.R. (1997). «La science politique et les trois néo-institutionnalismes». *Revue française de science politique*, vol. 47, n° 3-4, pp. 469-496.
- ISIN, Engin F. (1995). «The Origins of Canadian Municipal Government», en LIGHTBODY, James (dir.), *Canadian Metropolitics. Governing our Cities*. Toronto: Copp Clark, pp. 51-91.
- JOUE, Bernard (2001). «La gouvernance urbaine dans tous ses États». Rapport de recherche réalisé pour le compte de la Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale, 105 p.
- JOUE, Bernard y LEFÈVRE, Christian (1999). «De la gouvernance urbaine au gouvernement des villes en Europe? Permanence ou recomposition des cadres de l'action publique», en *Pouvoirs en villes: territoires, acteurs et institutions en Europe*.
- LATENDRESSE, Anne (2002). *Le développement économique communautaire dans un contexte métropolitain: le cas de Toronto*. Montréal: Études, matériaux et documents, département d'études urbaines et touristiques, Université du Québec à Montréal, 75 p.
- LE GALES, Patrick (1995). «Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine». *Revue française de science politique*, 45, 1, pp. 57-95.
- LIGHTBODY, James (dir.) (1995). *Canadian Metropolitics. Governing our Cities*. Toronto: Copp Clark, 321 p.
- MERCWER, John y ENGLAND, Kim (2000): «Canadian Cities in Continental Context: Global and Continental Perspectives On Canadian Urban Development», en BUNTING, Trudi y FILION, Pierre, *Canadian Cities in Transition. The Twenty-first century*. Segunda Edición. Don Mills: Oxford Press.
- Ministerio de la Comunidad, de los Autóctonos y de los Servicios de la Mujer (2002). *The Community Charter: A New Legislative Framework For Local Government*, 27 p. Columbia Británica.
- Ministerio des Asuntos Municipales de Colombia Británica (2000). «Managing Changes to Local Government Structure», en *British Columbia: A Review And Program Guide*, 22 p.
- OCDE (2001): *Mieux vivre dans la ville. Le rôle de la gouvernance métropolitaine*, Paris: ediciones de la OCDE, 318 p.
- Gouvernement du Québec (2000). *Loi portant sur la réforme de l'organisation territoriale municipale des régions métropolitaines de Montréal, de Québec et de l'Outaouais*. Proyecto de Ley 170.
- Gouvernement du Québec (2000). *Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière municipale*. Proyecto de Ley 29.
- Gouvernement du Québec (1999). *La réorganisation municipale. Changer les façons de faire pour mieux servir les citoyens*. Libro blanco producido por el gobierno de Québec.
- SANCTON, Andrew (2000a). «The Municipal Role in the Governance of Canadian Cities», en BUNTING, T. y FILION, P., *Canadian Cities in Transition. The Twenty-first Century*. Second edition. New York: Oxford University Press.
- SANCTON, Andrew (2000b). *La frénésie des fusions. Une attaque à la démocratie locale*. Montreal: McGill - Queen's University Press, 205 p.
- SMITH, Patrick J. (1995). «Governing Metropolitan Change: Public Policy and Governance in Canada's City Regions», en LIGHTBODY, James (dir.), *Canadian Metropolitics. Governing Our Cities*. Toronto: Copp Clark Ltd., pp. 161-191.
- TOMALTY, Ray (1997). *La métropole compacte: gestion de la croissance et densification à Vancouver, Toronto et Montréal*. Comité intergouvernemental de recherches urbaines et régionales.
- TRÉPANIER, Marie-Odile (1998) «Les défis de l'aménagement et de la gestion d'une grande région métropolitaine», en MANZAGOL, Claude y BRYANT, Christopher, *Montréal 2001. Visages et défis d'une métropole*. Montreal: Les Presses de l'Université de Montréal, pp. 319-140.
- VELTZ, Pierre (1996). «L'économie mondiale, une économie d'archipel», en Cordellier, Serge (dir.), *La mondialisation au-delà des mythes*. Paris: La Découverte, pp. 59-67.

